



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

LA RESPUESTA A LA CRISIS DEL 2008 EN ESPAÑA: Políticas de estímulos vs Políticas de austeridad

Autor: Enrique González de Heredia Moro
Director: Prof. Gonzalo Gómez Bengoechea

RESUMEN

La crisis económica del 2008 tuvo unas gravísimas consecuencias para el conjunto de la sociedad europea en general y española en particular. En nuestro país, el sistema bancario colapsó, el desempleo alcanzó niveles no antes vistos, y los mercados financieros internacionales perdieron toda la confianza en nuestro país. Ante una crisis económica, son distintas las estrategias con las que los distintos gobiernos intentar paliar estos efectos y volver a la senda del bienestar y del crecimiento económica. Frente a aquellos que defienden ampliar el gasto público e impulsar la economía por medio de incentivos y estímulos, otros apuestan por la austeridad como medida clave para salir de la crisis.

La respuesta de los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero y de Mariano Rajoy Brey a la crisis del 2008 sitúan la crisis de nuestro país como un caso idóneo para el estudio de las distintas respuestas que se dan a la crisis económica, ya que el primero optó por los estímulos y el segundo por la austeridad. Por lo tanto, en este trabajo se ahondará en primer lugar en entender las causas y los fallos que dieron lugar a la crisis del 2008 (tanto en Europa como en España), para posteriormente analizar exhaustivamente la respuesta que dieron estos dos gobiernos a dicha crisis. Finalmente, se incluirán una serie de recomendaciones políticas que puedan servir de ayuda para afrontar futuras etapas de recesión económica.

PALABRAS CLAVE

Crisis

Eurozona

Políticas de incentivos

Políticas de austeridad

Rajoy

Zapatero

ABSTRACT

The economic crisis of 2008 had very serious consequences for the whole of European society in general and Spanish society in particular. In our country, the banking system collapsed, unemployment reached unprecedented levels, and the international financial markets lost all confidence in the recovery of our country. Faced with an economic crisis of such dimensions, there are different strategies with which the different governments try to alleviate these effects and return to the path of welfare and economic growth. On the one hand, there are those who advocate increasing public spending and boosting the economy through incentives and stimuli. On the other hand, others are committed to austerity as a key measure to overcome the crisis.

The response of the governments of José Luis Rodríguez Zapatero and Mariano Rajoy Brey to the 2008 crisis makes our country's crisis an ideal case for studying the different responses to the economic crisis, since the former opted for stimuli and the latter for austerity. Therefore, this paper will first delve into understanding the causes and failures that led to the 2008 crisis (both in Europe and in Spain), and then analyze in depth the response of these two governments to the crisis. Finally, it will include a series of policy recommendations that may help to face future stages of economic recession.

KEY WORDS

Crisis

Eurozone

Incentive policies

Austerity policies

Rajoy

Zapatero

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN	6
2. OBJETIVOS	7
3. METODOLOGÍA	8
4. MOTIVACIÓN	9
5. ESTRUCTURA DEL TRABAJO	10
MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LA LITERATURA	12
1. MARCO TEÓRICO	12
2. REVISIÓN DE LA LITERATURA	14
CAPÍTULO I. LA CRISIS DEL 2008	17
1. FALLOS ESTRUCTURALES DE LA EUROZONA	17
2. PROBLEMAS COYUNTURALES DE LA EUROZONA	20
3. PROBLEMAS COYUNTURALES DE ESPAÑA	23
CAPÍTULO II. LA RESPUESTA A LA CRISIS DEL GOBIERNO DE JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO	27
1. POLÍTICA DE ESTÍMULOS (2008-2010)	27
2. POLÍTICA DE AUSTERIDAD (2009-2011)	30
CAPÍTULO III. LA RESPUESTA A LA CRISIS DEL GOBIERNO DE MARIANO RAJOY	35
1. REFOMAS ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS	35
2. REFORMAS ESTRUCTURALES	39
CAPÍTULO IV. RECOMENDACIONES POLÍTICAS	44
CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	49

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Variación interanual del PIB de la Eurozona, G7 y Europa emergente y en desarrollo

Gráfico 2: Variación interanual del PIB durante el gobierno de Zapatero

Gráfico 3: Evolución del déficit durante el gobierno de Zapatero

Gráfico 4: Evolución del desempleo durante el gobierno de Zapatero

Gráfico 5: Evolución del déficit durante el gobierno de Rajoy

Gráfico 6: Evolución del desempleo durante el gobierno de Rajoy

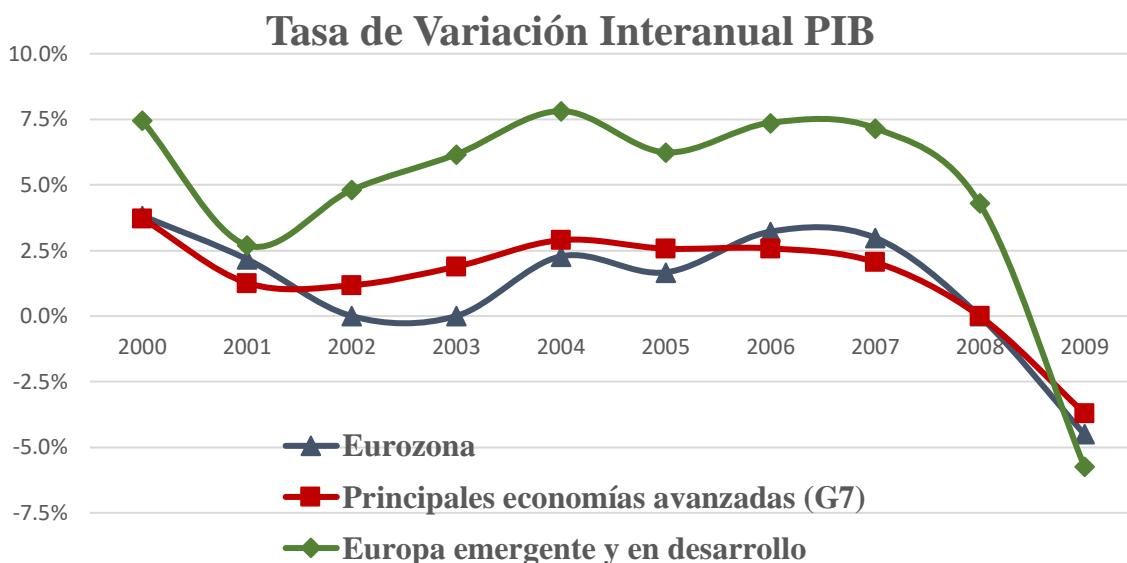
Gráfico 7: Variación interanual del PIB durante el gobierno de Rajoy

INTRODUCCIÓN

1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN

La crisis económica que estalló en el año 2007 provocó la mayor recesión en los países de la Eurozona desde la Segunda Guerra Mundial. Durante el periodo comprendido entre 1994 y 2008, el mundo disfrutó de un largo periodo de prosperidad, crecimiento económico y estabilidad. En el gráfico situado más abajo observamos como, salvo por la ralentización de la economía en 2001, Europa y las principales potencias económicas mundiales crecían a buen ritmo, situándose la producción mundial real en una tasa media anual de alrededor del 3,8% (Fernández Villaverde y Ohanian, 2010). La crisis provocó que numerosos países, entre ellos España, alcanzasen altos niveles de endeudamiento. Sin embargo, es menester dejar claro que la crisis sufrida en la Eurozona no fue una crisis de deuda, ya que los países con un mayor nivel de deuda en relación con el PIB no fueron los que necesitaron un rescate, sino aquellos que presentaban un mayor endeudamiento externo. Además, tanto Estados Unidos como Reino Unido presentaban mayores niveles de deuda sobre el PIB, pero fue la Eurozona la que más padeció los estragos de la crisis (De Grauwe y Ji, 2013).

Gráfico 1: Variación interanual del PIB de la Eurozona, GT y Europa emergente y en desarrollo



Fuente: Elaboración propia, en base a FMI – World Economic Outlook Database

Como vemos en el gráfico, durante la década anterior a la crisis, si bien hubo pequeños periodos de recesión económica como en el 2005, la Eurozona, el G7 y la Europa emergente y en desarrollo crecían a buen ritmo, hasta que la economía europea se desplomó en el año 2008, con la variación interanual del PIB volviéndose negativa por primera vez en el siglo XXI.

España, junto con otros países como Portugal o Grecia, sufrió caídas en sus primas de riesgo, con el consiguiente abaratamiento de crédito e incremento del endeudamiento externo (Baldwin y Giavazzi, 2015). Por ello, al presentar una balanza por cuenta corriente negativa, fue uno de los países que más sufrió la crisis económica.

Ante la gravísima situación en la que se encontraba España en el año 2008, ¿qué gobierno consiguió moderar la caída del Producto Interior Bruto (PIB), del desempleo y del déficit? ¿El gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de José Luis Rodríguez Zapatero durante los años 2008-2011 con políticas de incentivos, o el gobierno del Partido Popular (PP) de Mariano Rajoy Brey entre los años 2012 y 2015 aplicando una política de austeridad? A través del análisis de las políticas económicas puestas en marcha por estos dos gobiernos y de índices macroeconómicos como el PIB el autor intentará responder a esta pregunta de investigación.

2. OBJETIVOS

Una vez formulada la pregunta de investigación, se enumeran a continuación los objetivos del trabajo:

- Objetivos primarios
 - Detallar y explicar las causas de la crisis económica de España
 - Exponer las políticas económicas y estructurales llevadas a cabo por los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero y de Mariano Rajoy para hacer frente a la crisis
 - Analizar la evolución de distintas variables macroeconómicas en España para ver cómo estas cambiaban a medida que se implementaban las distintas políticas y reformas

- Objetivos secundarios
 - Identificar las políticas económicas que fueron más útiles y cuáles fueron verdaderamente determinantes para ayudar a España a salir de la crisis
 - Proponer una agenda de política económica para solventar una nueva crisis económica

3. METODOLOGÍA

El método escogido para el presente trabajo ha sido la realización de un *case study* sobre las políticas económicas, bien de incentivos, bien de austeridad, que se ponen en funcionamiento para hacer frente a una crisis. España constituye un entorno idóneo para responder a la pregunta de investigación planteada, ya que a la crisis del 2008 respondieron dos gobiernos distintos, y mientras uno de ellos optó por los estímulos y los incentivos como política para salir de la recesión, el otro se decantó desde el principio por la austeridad. Además, como bien indica Zaidah Zainal en su obra “*Case study as a research method*” (2007), este método de estudio de distintos fenómenos permite al investigador examinar de cerca los datos dentro de un contexto específico, seleccionando un área geográfica pequeña o un número muy limitado de individuos como sujetos de estudio. Adicionalmente, puesto que el examen de los datos se lleva a cabo en el contexto de su uso (Yin, 1984), nos permitirá clarificar y obtener un análisis fidedigno y útil de la situación que planteamos.

La metodología seguida se ha basado fundamentalmente en una profunda revisión de la literatura sobre el tema. Se ha revisado doctrina, artículos académicos e informes sobre las causas y las consecuencias de la crisis del 2008, la teórica relacionada con las políticas económicas de incentivos (más propias de gobiernos de izquierdas, como el de Zapatero) y las políticas de austeridad (utilizadas generalmente con gobiernos conservadores como el de Rajoy), y las concretas y específicas medidas aprobadas y llevadas a cabo por los dos gobiernos para hacer frente a la crisis. La respuesta a la pregunta de investigación ha sido posible gracias a esta revisión de la literatura y al análisis de los indicadores económicos.

Para el análisis numérico se acudió a numerosas bases de datos para la recogida de la información pertinente. Entre todas las bases de datos utilizadas cabe destacar el *International Monetary Fund* y los *World Development Indicators* del World Bank, además del Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE).

Para la revisión de la literatura fue sumamente importante la búsqueda realizada a través de *Google Scholar*, con la que el autor encontró abundante información tanto de la crisis económica del 2008 en general, como de la situación de España en aquellos años en particular. Entre todos los informes y estudios empleados en la realización de este trabajo, destaca por encima del resto “*A Decade of Lost Growth: Economic Policy in Spain through the Great Recession*” de Keith Salmon (2017).

4. MOTIVACIÓN

La realización del presente trabajo de investigación se debe al interés del autor en el entendimiento de la crisis económica del año 2008, sus causas y la respuesta que se dio a la misma en nuestro país. La crisis del 2008 fue un hito muy importante tanto en nuestro país como en la Eurozona en general. España se vio abocada a prácticamente una década de crisis que pudo haberse minimizado de haber puesto en marcha las políticas adecuadas.

La motivación de este trabajo tiene una doble virtualidad. En primer lugar, es un trabajo que será útil para el ciudadano de a pie, para el votante, que obtendrá una visión clara de qué políticas suelen emplear los distintos partidos políticos, siendo los partidos de izquierdas más proclives a usar los incentivos, y los de derechas más seguidores de la austeridad. Por lo tanto, este trabajo ayudará al lector en las próximas elecciones que se celebren a elegir entre una formación política u otra en función de sus preferencias de política económica. En segundo lugar, desde un punto de vista estrictamente político, se conseguirá entender que políticas son las más útiles según que situaciones y qué efectos se derivan de ellas, lo que ayudará a aportar las mejores soluciones y a evitar que se cometan los mismos errores en el futuro, lo que resulta especialmente trascendental.

Por último, ante la nueva crisis social y económica en la que estamos inmersos tras el estallido de la pandemia del coronavirus en marzo del 2020, también se ha discutido qué medidas serían las más acertadas para superar esta crisis, por lo que realizar un análisis

de las respuestas que se dieron a la crisis del 2008 en nuestro país se muestra plenamente acertado. Por unas razones u otras, la economía siempre pasa por periodos de contracción, por lo que es conveniente comprender las medidas que se tomaron en el pasado ante soluciones similares y examinar si fueron correctas o no.

5. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

En cuanto a la estructura del trabajo, en primer lugar, el autor hará un repaso del marco teórico de la pregunta de investigación (acerca de las políticas económicas de estabilización del ciclo económico), y se estudiará la teoría asociada a las políticas económicas de incentivos y de austeridad como respuesta a las crisis económicas. Como se ha indicado *supra*, las políticas de incentivos son más propias de los gobiernos de izquierdas y las de austeridad más dadas en gobiernos de derechas. Puesto que la crisis del 2008 fue combatida por un gobierno de izquierdas, primero, y por uno de derechas, después, entre los que se aprecia tal diferencia de políticas y medidas económicas, es necesario explicar en qué consisten esas políticas para después explicar cómo se pusieron en marcha en el caso de nuestro país. Posteriormente, se hará una revisión de la literatura para estar al corriente de la opinión de otros autores sobre el mismo asunto en cuestión.

A continuación, analizaremos la crisis del 2008, entendiendo cómo era la situación económica de España antes de la crisis, qué sucedió y cuáles fueron los factores que desencadenaron la recesión económica. Además, se expondrán los datos macroeconómicos necesarios para comprender la exacta situación en la que se encontraba España en el año 2008, punto de inicio del análisis de las medidas económicas del presidente Rodríguez Zapatero.

Los sucesivos capítulos consistirán en el examen del gobierno de Zapatero y del de Rajoy para entender todo lo que hicieron para responder a la crisis. Se expondrán las medidas económicas que se aprobaron para afrontar la crisis y también las medidas estructurales que afectaban a la economía en general (como liberalización de servicios o reforma del sistema de pensiones, así como la reforma laboral), se usarán datos y gráficos que muestren la evolución de los índices macroeconómicos y de empleo necesarios para ver cómo cambiaba nuestra situación económica y se dividirán los capítulos en etapas en el

caso de que un mismo gobierno cambiase de medidas (por ejemplo, las medidas de austeridad aprobadas por el gobierno de Zapatero desde el año 2009 hasta el año 2011).

Finalmente, se incluirá un apartado de recomendaciones políticas y otro de conclusiones, en los que se resumirá el contenido del trabajo y el autor dará su opinión acerca de qué medidas fueron más útiles para salir de la crisis, qué podría haberse hecho mejor o antes y cómo debería responder España en el futuro ante una crisis del mismo tipo.

MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LA LITERATURA

1. MARCO TEÓRICO

La eficacia de las políticas de austeridad y de estímulos han sido objeto de estudio en numerosas ocasiones durante las últimas décadas por parte de los economistas más prestigiosos del mundo. Economistas de la talla de Blyth (2013), Krugman (2012) o Wolf (2014) han cuestionado enormemente la eficacia de la austeridad y la importancia que se le ha dado en Europa. Por el contrario, otros intelectuales, como Trichet (2010), Anders Aslund (2013) o Alesina en múltiples ocasiones (2015; Alesina & Perotti, 1995; Alesina & Ardagna, 1998) han defendido las políticas austeridad como medida para solucionar difíciles situaciones económicas y como medida de crecimiento de la economía en el medio y largo plazo. Adicionalmente, las discusiones doctrinales acerca de estas políticas no se han reducido a una mera elección entre la una y la otra, sino que se ha ahondado en cuál es el propósito que se persigue al aplicarlas, cuánto tiempo van a estar en vigor o qué mecanismos van a ser empleados en su puesta en funcionamiento (Gómez Bengoechea, 2022).

En su obra de 2010, Trichet daba tres argumentos para aplicar la austeridad. En primer lugar, que los costes para el crecimiento económico en el corto plazo suelen ser limitados y controlables. En segundo lugar, que con altos niveles de déficit y de deuda pública el peligro de dislocaciones económicas imprevistas aumenta considerablemente al igual que la desconfianza en esa economía. Y tercero, que la estabilidad económica sistémica dependía de la disponibilidad de amortiguadores fiscales.

En respuesta a estos tres argumentos, Blyth y Wolf dieron sus pensamientos para negar estas bondades de la austeridad, alegando que la austeridad provoca enormes costes en el corto plazo, empezando por enormes niveles de desempleo que sufren más las clases más humildes que las acomodadas, ya que además son estos los que más se benefician del gasto público. En segundo lugar, entienden que dentro de una región económica integrada y con moneda común (como es la Eurozona) todos los países apostarían por la austeridad, el riesgo de una fuerte contracción de esa economía internacional crecía exponencialmente. Por último, veían impensable asumir que las reducciones en el gasto

público fueran a aumentar la confianza en esa economía sobre la base de que los ciudadanos consumirían más al pensar que sus impuestos futuros descenderían.

Para estos dos economistas, sería imposible revitalizar la economía y la confianza si los encargados de ambas (es decir, la población) veían una masiva destrucción de empleo. Vemos, por tanto, como para los detractores de la austeridad y defensores de una aproximación más *keynesiana* a la economía pesan más los efectos en el corto plazo que el crecimiento en el medio y largo plazo.

Por su parte, Cotarely (2013) entiende que los países con altos niveles de deuda y en recesión económica se encuentran en una encrucijada difícil de resolver. Si esos gobiernos apuestan por reducir la inversión estatal para evitar un rescate, estarán dañando el crecimiento del país en el corto plazo (algo que, como veremos más adelante, fue lo que ocurrió en España con la llegada del PP al poder). Sin embargo, si no se apuesta por la austeridad o no se hace con la suficiente fuerza e intensidad, entonces será prácticamente imposible recuperar la confianza del mercado.

Para los defensores de la austeridad, conseguir la recuperación económica de un Estado endeudado y en recesión es una entelequia y algo imposible de materializar mediante una política de incentivos basada en seguir gastando y endeudando al Estado. En su obra de 2013 *“Why Austerity Works and Stimulus Doesn’t”*, Anders Aslund hace una férrea defensa de la austeridad con una simple comparación entre Europa del Norte, alabando su buena situación económica como consecuencia de la austeridad, y Europa del Sur, que llevaba cinco años de crisis profunda por haber apostado por los estímulos o por una austeridad “a medias”.

Comparando la austeridad de Lituania frente a los estímulos y la tardía y mediocre austeridad de Grecia, Aslund argumenta que *“A successful stabilization program must appear financially sustainable so that it can restore confidence among creditors, businesses, and people. Usually, a sound stabilization program can revive economic growth within two or three years, as Latvia's did”*. Además, defiende la idea de que en una crisis económica es mucho más fácil y beneficioso que el Estado reduzca su gasto a que aumente la recaudación por medio de los impuestos, y que ello ayudará a restablecer la confianza en el país no solo del mercado, sino también de sus propios ciudadanos.

En esta línea de pensamiento, Alesina siempre ha defendido que las consolidaciones fiscales basadas en recortes en el gasto público son mucho menos costosas que las basadas en los impuestos (Alesina et al., 2018). Si bien el mismo Alesina ha llegado a reconocer que las políticas de austeridad pueden provocar efectos negativos en el corto plazo (aumento del desempleo y economía volátil), entiende que en el medio y largo plazo siempre se llega a un aumento de las exportaciones y del crecimiento económico en general (después se comentará cómo esto fue lo que sucedió en nuestro país, alcanzando una muy buena situación económica en el año 2015 y 2016).

Teniendo en cuenta esta literatura, este trabajo trata de enriquecerla y de aportar un nuevo enfoque a esta investigación, analizando exhaustivamente qué ocurrió en nuestro país y cómo se logró salir de la crisis, además de encontrar aquellas decisiones que pudieron ser mejores. Las soluciones que se pusieron a la crisis del 2008 seguirán siendo estudiadas durante muchos años y ayudará a encontrar mejores soluciones y evitar que se cometan los mismos errores en el futuro, lo que es sumamente importante para todos los ciudadanos de nuestro país.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

Como no podía ser de otra manera, la crisis de España del 2008 y la respuesta dada a la misma por parte de Zapatero y de Rajoy también ha sido ampliamente analizada en distintos trabajos y ensayos con fines de distinta naturaleza. Hemos de destacar dos ideas troncales que se aprecian en la literatura sobre el tema: el fatídico error del PSOE negando la crisis en el 2008, donde se perdió un tiempo de respuesta muy valioso, y la influencia de los organismos internacionales en la política económica de ambos gobiernos.

Walter Kickert y Tamyko Ysa, en su obra *“New development: How the Spanish government responded to the global economic, banking and fiscal crisis”*, analizan y valora cómo fue la respuesta dada a la crisis por el gobierno de Zapatero y de Rajoy. Para facilitar el análisis, dividen la crisis en tres vertientes: crisis económica, bancaria y fiscal.

Para la crisis económica, consideran (como la mayor parte de la doctrina) que el principal error del gobierno de Zapatero fue negar inicialmente la existencia de la crisis, a pesar de

las innegables señales de la subida del desempleo y la caída del consumo. Tras las elecciones de 2008, el gobierno socialista siguió sin reconocer la crisis, y no fue hasta que nuestro sector bancario colapsó tras la caída de Lehman Brothers que el gobierno decidió admitirlo. Por lo tanto, se perdieron muchos meses que pudieron haber contribuido a limitar las devastadoras consecuencias que luego se sufrieron. De hecho, el hecho de haber continuado con una política de estímulos durante los meses previos a las elecciones (lógicamente, para la obtención de rédito electoral), unido a los ya altos tipos de interés de los bonos españoles, dejaron la economía española en una situación incompatible con seguir “regalando” estímulos e incentivos, algo que aun así siguió haciendo el gobierno del PSOE. Además, estos autores cuestionan la eficacia y la utilidad de las inversiones públicas adicionales que el gobierno promovió para conseguir crear empleo en el corto plazo, ya que además de que esos puestos de trabajo eran temporales, los proyectos en sí tampoco fueron de gran utilidad para los municipios y regiones. Toda esta precariedad laboral y altos niveles de desempleo juvenil fueron el germen de las manifestaciones y movimientos de protesta que surgieron en el 2011.

En cuanto a la crisis bancaria, argumentan que la decisión del 2008 de rescatar las cajas de ahorros de la bancarrota tampoco fue útil debido a la alta relación entre los gobiernos autonómicos y locales y los consejos de administración de estos bancos, con muchas personas siendo miembros de ambos entes. Además, el hecho de que estas cajas se fusionaran tampoco consiguió reducir la influencia política en estos bancos, ya que la fusión fue meramente “virtual”, operando las cajas por separado y solo compartiendo las funciones de gestión de riesgo (Ysa et al., 2012). Por último, su evaluación de la respuesta a la crisis fiscal tiene un denominador común: las presiones externas. La reforma constitucional de 2011 promovida por Zapatero no fue sino su manera de contentar a Angela Merkel y al resto de agentes europeos para que siguiesen dando apoyo a España, algo que explica también su cambio a políticas de austeridad en el 2009. En la misma línea, tampoco es casualidad que el paquete de medidas drásticas de austeridad de Rajoy viniese en septiembre de 2012, justo después del rescate bancario a España de junio de 2012 por la UE, el BCE y el FMI. De nuevo, piensan que la austeridad fue impuesta, y probablemente también lo fueron las medidas estructurales tomadas después.

Por su parte, Keith Salmon en su artículo “*A Decade of Lost Growth: Economic Policy in Spain through the Great Recession*”, coincide con Kickert e Ysa en señalar que el más

importante error del PSOE fue negar la crisis y posponer una firme respuesta a la misma por las elecciones del 2008, además de que la respuesta que se dio después de las elecciones (es decir, la línea continuista de estímulos) fue inadecuada para prevenir que la crisis siguiese intensificándose y pasando de una crisis bancaria e inmobiliaria a una crisis de deuda soberana que trajo una década de recesión. En la misma línea, Royo (2013, p.102) apunta que la respuesta de Zapatero a la crisis “*is a story characterised by denial, procrastination...and unfulfilled promises and commitments*”.

Salmon también coincide con los otros autores al defender que, desde el año 2010, tanto el gobierno de Zapatero primero como el de Rajoy después estuvieron bajo la lupa de los mercados y las instituciones internacionales. No podemos olvidar que Grecia había sido rescatada en mayo del 2010, Irlanda en noviembre y posteriormente Portugal en mayo de 2011. Todo el mundo veía a España como la siguiente economía en ser rescatada, pero Europa no se lo podía permitir por ser España una economía mucho mayor que las otras tres y, por tanto, con capacidad de poner en peligro real la Eurozona. En lo relativo a la actuación del gobierno de Zapatero con el sector bancario, Zurita (2014) achaca la culpa tanto al gobierno como al Banco de España por fracasar tanto en actuar con decisión para detener la crisis como en reconocer y anticipar la magnitud de los problemas que se avecinaban. Con relación a la política del PP, Salmon opina que el gobierno de Rajoy consiguió materializar ideas que ya se habían puesto en marcha con Zapatero gracias por un lado a las presiones externas y por el otro a más firmeza y determinación en la toma de decisiones, algo que el PSOE no hubiese sido capaz de hacer. No obstante, sigue reivindicando que la política monetaria española de respuesta a la crisis estuvo marcada por las presiones externas, que alcanzaron su máximo exponente con la *Troika* formada después del rescate bancario.

Finalmente, en la misma línea que los autores previos, conviene señalar que Sebastián Royo en su obra “*After the Fiesta: The Spanish Economy Meets the Global Financial Crisis*”, que fue publicada en 2009, ya realiza una valoración de la respuesta dada a la crisis en esos primeros años por el gobierno de Zapatero y señala que ya había cometido un doble error: primero no reconocer la existencia de la crisis por razones electorales, y segundo seguir sin reconocer la crisis después de las elecciones para que no pareciese que había sido deshonesto por motivos electorales.

CAPÍTULO I. LA CRISIS DEL 2008

En este capítulo analizaremos los fallos estructurales de la Eurozona, presentes desde su creación y que tuvieron un papel destacado en la crisis económica de 2008. Posteriormente, se procederá a explicar y enumerar las causas de la crisis en la Eurozona, en general, y en España, en particular. Así se obtendrá una visión holística de la realidad comprendiendo las peculiaridades de la crisis española, y la influencia que tuvo en la misma la crisis de la zona euro.

1. FALLOS ESTRUCTURALES DE LA EUROZONA

Para entender correctamente por qué nuestro país entró en crisis en el año 2008, es necesario entender en primer lugar cómo funciona la Eurozona y las causas que la llevaron a la crisis.

Ya desde el primer momento de su nacimiento, muchos economistas de renombre criticaron determinados aspectos de la estructura de la Eurozona, y auguraron fracasos futuros que dificultarían la pervivencia de la misma. La crisis de Grecia del año 2007 fue uno de esos fracasos auspiciados que se venía venir, y por ello se evitó por todos los medios su salida del Euro, porque si así hubiese sido no solo hubiera cambiado la composición de la Eurozona sino también su naturaleza, pasando a concebirse como una unión temporal y no permanente.

Como señala Paul de Grauwe (2015) en el capítulo “*Design failures of the Eurozone*” del libro “*The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*” de Baldwin et al. (2015)., dos han sido los principales fallos estructurales de la Eurozona: que la Eurozona no es una zona monetaria óptima y la fragilidad de la soberanía.

La Eurozona no es una zona monetaria óptima porque carece de mecanismos que impidan desarrollos económicos divergentes entre los países que conforman la unión. Al mismo tiempo que algunos países pueden disfrutar de etapas de bonanza económica y superávit, otros se pueden encontrar al mismo tiempo en fase de recesión. Estas diferencias en la salud económica de los países miembros de la unión dan lugar a desequilibrios, unos

desequilibrios que, cuando en el 2008 se trataron de solucionar, Europa se dio cuenta de que los mecanismos que tenían previstos para solucionarlos eran muy costosos en términos de empleo y crecimiento, lo que daba lugar a tensiones sociales y políticas.

El problema está en que, cuando un país con moneda propia tiene alguno de estos problemas económicos, tales como un excesivo déficit que lo sitúa en una posición vulnerable, pueden directamente devaluar o revaluar su moneda. No obstante, si nos encontramos en una unión monetaria como es la Eurozona, aquellos países miembros que se encuentren en recesión o en déficit se ven forzados a aplicar intensas medidas de reducción del gasto público, que inevitablemente ocasionan en el corto plazo una fuerte subida del desempleo.

Este problema fue identificado por los fundadores de la teoría de las zonas monetarias óptimas (empezando por Mundell (1961), McKinnon (1963) o Kenen (1969), hasta llegar a aportaciones de Bayoumi y Eichengreen o Krugman (1993). Estos economistas sostenían que aquellos países que se encuentran en desequilibrio y recesión económica, en lugar de verse forzados a reducir el gasto público deberían apostar por reformas estructurales para convertir sus mercados de bienes y de trabajo en espacios más flexibles. Si bien los argumentos económicos que favorecen este aumento de flexibilidad son innegables, no podemos obviar que también ocasiona salarios más bajos y menos prestaciones sociales (menos indemnizaciones por desempleo, menos paro, etc.), lo cual acaba provocando las tensiones sociales y políticas que comentábamos más arriba.

La teoría de las zonas monetarias económicas óptimas entiende que existe una forma de reducir estos costes sociales y políticos ocasionados por ajustar los desequilibrios de la unión monetaria si se realiza de forma simétrica. Es decir, si las políticas de austeridad implementadas en los países deficitarios se compensan con políticas de estímulos fiscales puestas en marcha en los países con superávit, los efectos negativos de la demanda agregada en los primeros pueden verse compensados por los efectos positivos de la demanda en los segundos (Wolf 2014). El problema fue que mientras los países deficitarios aplicaban la austeridad, los otros se centraban en ajustar sus presupuestos, ocasionando una asimetría que provocó una tendencia deflacionaria en la Eurozona.

En cuanto al segundo fallo estructural de la Eurozona, la fragilidad de la soberanía se aprecia en los bancos centrales de los países miembros. Cuando se creó la Eurozona, esos bancos centrales cedieron a la unión monetaria creada su competencia de *lender of last resort* (prestamista de última instancia). Con esta cesión de competencias, los estados miembros de la Eurozona se veían obligados a emitir deuda de una divisa sobre la que ya no ostentaban el control. Como comentábamos en el marco teórico, los países miembros de la Eurozona cedieron su competencia monetaria al BCE, y ya solo ostentan la competencia fiscal. Esta cesión tiene dos implicaciones directas que dificultan la salida de la crisis a los países: en primer lugar, que los gobiernos de los países ya no pueden garantizar que habrá liquidez suficiente para refinanciar la deuda; y en segundo lugar, que estos gobiernos no pueden obligar a los bancos centrales de sus países a proporcionar liquidez en tiempos de crisis. Así, los impulsores de la Eurozona no entendieron que esta cesión de competencias ocasionaba una falta de garantía de liquidez, que provocaría crisis de liquidez y, al poco tiempo, crisis de solvencia como las que padecieron Irlanda, Portugal o España.

Estos países iban poco a poco perdiendo la confianza de los inversores, que vendieron los bonos de deuda de estos países que tenían en su posesión, lo que provocó una exponencial subida de los tipos de interés de estos países. Además, el dinero que obtenían los inversores por la venta de estos bonos pasaba a invertirlos en países en los que sí confiaban como Alemania, Austria o Bélgica. De esta manera, España y el resto de estos países se encontraron en una crisis de liquidez que hacía imposible a los gobiernos refinanciar su deuda a tipos de interés asequibles. Estos gobiernos se vieron obligados a aplicar políticas de austeridad basadas en las subidas de impuestos y en la reducción del gasto público, y así es como, ante la falta de liquidez y con la presión de los acreedores y de los mercados financieros, lo que es una crisis de liquidez acaba siendo una crisis de solvencia.

Es importante mencionar la importancia del papel que juegan en una unión monetaria los mercados financieros, los cuales son capaces de llevar a países enteros a situaciones de desequilibrio económico a través tipos de interés enormemente altos que acaban llevando a la austeridad y a la consiguiente deflación. Llegados a este punto, estos países requieren de la ayuda de otros países y del BCE (por ejemplo, a través de las *Outright Monetary Transactions (OMT)*).

2. PROBLEMAS COYUNTURALES DE LA EUROZONA

En la Introducción del libro, Baldwin y Giavazzi (2015) nos dan tres causas subyacentes de la crisis de la Eurozona:

- Error en las políticas decididas para solucionar la crisis
- Ausencia de instituciones que absorbieran los efectos de la crisis de la Eurozona
- Escasa e incorrecta determinación en la gestión de la crisis

Estas tres causas son la base de todas las siguientes:

- Grandes desequilibrios

Materializados por un lado en los altos niveles de deuda (tanto pública como privada) y por el otro lado en los excesivos endeudamientos externos que ocasionaban grandes desequilibrios entre las balanzas por cuenta corriente

- Fracaso de mantener la deuda pública por debajo del 60% en relación con el PIB

Como sabemos el BCE es el órgano político independiente encargado de la política monetaria de la Eurozona, bajo el objetivo de mantener la estabilidad de los precios. No obstante, ya hemos indicado que la política fiscal es otro asunto y que sigue en manos de los estados miembros. Al crearse la Eurozona, muchas economistas ya avisaron de que la creación de una unión monetaria sin la correspondiente unión fiscal sería problemática ya que los estados miembros podrían ser capaces de acumular enormes deudas y luego presionar o bien al BCE para que se las condonase o redujese, o bien a otros miembros de la unión para que les rescatase y así evitar un *default* soberano. Para evitar estas situaciones se establecieron tres mecanismos de contención:

- Se aprobó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), con el que se estableció el objetivo de mantener los déficits por debajo del 3% del PIB y la deuda pública por debajo del 60% del PIB, y se implantaron mecanismos sancionadores para lograrlo. Es necesario recalcar que este Pacto fracasó desde sus inicios y que entre 1999 y 2007 hubo 34 violaciones del límite del 3% para el déficit (Feld et Al, 2015)

- Se potenció la independencia del BCE para evitar presiones e injerencias políticas para reducir deuda. Además, el BCE tenía terminantemente prohibido financiar estados miembros deficitarios
 - Se incluyó una cláusula de no rescate (*no-bailout clause*) para evitar que estados miembros rescatasen otros estados miembros deficitarios
- Fracaso en controlar el excesivo apalancamiento bancario

Muchos bancos de la Eurozona se encontraban demasiado sobreapalancados en los años previos a la crisis debido a incumplimientos regulatorios antes del 2007. He de mencionar que la regulación bancaria estaba también en manos de los estados miembros, pero el PEC no incluía ninguna disposición bancaria. Tanto los países en superávit como los deficitarios fallaron en darse cuenta de la gigante magnitud de todos los créditos que estaban financiando.

- Falta de instituciones para absorber los efectos de la crisis

Una de las causas principales de la crisis del 2008 fue la correlación entre la deuda pública y privada (*doom loop*). Este fenómeno ocasiona que las uniones monetarias sean más vulnerables ante las crisis y que los efectos de las mismas sean mucho más dañinos, aunque los desequilibrios no sean tan grandes. La clave está en que los bancos cuentan en sus balances con enormes cantidades de deuda pública, pero a la vez los gobiernos nacionales son los últimos garantes de sus bancos. En palabras de Daniel Gros, *“In Europe the banks and the sovereign are usually so closely linked that one cannot survive without the other. [...] Insolvency of a government would also wipe out the capital of the banks and bankrupt them as well. But an insolvent government would no longer be able to save its banks.”*

Según Agnes Bénassy-Quéré (2015), el problema del impago de la deuda es que puede provocar en poco tiempo una grave insolvencia bancaria, lo que causa una crisis de liquidez ya que los bancos no pueden obtener nueva financiación del BCE.

- Fracaso en la gestión de la crisis

La crisis de la Eurozona fue mal entendida y gestionada desde el primer momento. Como señala Charles Wyplosz (2015), la principal respuesta es que los tratados europeos nunca previeron que pudiese haber una crisis de estas dimensiones. En otro orden de cosas, Giancarlo Corsetti (2015) hace hincapié en la falta de una clara separación entre responsabilidad y control como causa de la crisis: *"La inestabilidad surgió de un bloqueo perturbador entre los gobiernos nacionales que se vieron obligados a abordar y corregir las debilidades fundamentales de sus economías nacionales por su cuenta, y la formulación de políticas a nivel de la Eurozona, que podría haber creado las condiciones necesarias para aplicar con éxito las políticas nacionales, pero hizo demasiado poco y demasiado tarde (en el mejor de los casos)."*

Dentro de esta mala gestión de la crisis, también puede mencionarse que, cuando Grecia entró en una grave situación de crisis en el año 2010, lo normal hubiese sido acudir al Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, como señala Jeffrey Frankel, los líderes de Frankfurt y Bruselas pensaron que esa opción no estaba sobre la mesa y que todo debía resolverse dentro de la Eurozona, lo cual fue otro error importante.

El mismo Jeffrey Frankel (2015), en el capítulo *"Causes of Eurozone crises"* del mismo libro de Baldwin y Giavazzi, habla de siete errores que causaron la crisis de la Eurozona:

- i. El número de miembros no debería haberse ampliado tan rápidamente. Sin ir más lejos, Grecia no estaba preparada para ser admitida en el año 2001.
- ii. Al poco tiempo de la entrada en circulación de la moneda común (€), se constató que el intento de conseguir cierta disciplina fiscal entre los países había fracasado, siendo los criterios fiscales violados una y otra vez. Los límites marcados por el PEC no eran respetados por los países miembros, que a pesar de ser avisados por Bruselas seguían incurriendo en el error de hacer previsiones sobre optimistas, hasta el punto de que en el 2007 ya había habido 34 violaciones de los límites.
- iii. Cuando el *spread* de los tipos de interés de Grecia y otros países mediterráneos cayeron hasta niveles próximos a cero después de entrar en

el euro (2002-2007), aun violando todos los límites fiscales establecidos, las instituciones lo tomaron como una buena noticia.

- iv. No solicitar ayuda al FMI cuando estalló la crisis de Grecia (Frankel 2011). Habiendo redactado los fundadores de la Eurozona el Tratado de Maastricht y el PEC, deberían haber aprovechado la crisis de Grecia para pedir ayuda al FMI por dos razones. En primer lugar, porque Grecia había incumplido sus obligaciones fiscales en reiteradas ocasiones, lo que les daba potestad para ser firmes en la toma de decisiones. En segundo lugar, porque la economía de Grecia era lo suficientemente pequeña como para que fuese factible que Europa aportase los fondos necesarios para aislar a otros países en riesgo como Irlanda. Además, debieron tener en cuenta que la imposición de condiciones políticas a cambio de préstamos de rescate ya era el trabajo del FMI. No obstante, prefirieron ver en la crisis de solvencia una crisis de liquidez, y el contagio que querían evitar en otros países (Portugal, Irlanda, España...) sucedió de todos modos, al estar el *spread* de sus bonos ya demasiado alto.
- v. No haber anulado deuda con anterioridad y en mayor medida, sobre todo cuando la mayor parte de esta seguía encontrándose en manos privadas.
- vi. Haber creído que las políticas de austeridad no generan contracción en la economía. Tanto Alemania como otros países acreedores confiaban en que iba a aumentar el PIB y a bajar los ratios de deuda sobre PIB, cuando ocurrió todo lo contrario.
- vii. Los innumerables errores cometidos por los griegos.

3. PROBLEMAS COYUNTURALES DE ESPAÑA

La crisis española de 2008, como es lógico, guarda relación con la crisis vivida en la Eurozona, pero a la vez tiene sus propias peculiaridades y vicisitudes.

España provenía de una década económica prodigiosa (1997-2007). Como señalan Kickert e Ysa (2014), desde finales de los 90 España disfrutó de un boom en la vivienda y la construcción y los precios de los inmuebles se dispararon. Hay una serie de razones para esto, destacando por encima de todas la entrada de España en la Eurozona, que

permitió tener acceso a dinero fácil y barato. Este enorme éxito económico se basó en el “milagro” de los ladrillos y el cemento (Sebastián Royo, 2009) y en el fuerte consumo privado, ambos dos potenciados por bajos tipos de interés. La entrada en la Eurozona permitió a España alcanzar su récord histórico de tipos de interés (descendiendo del 15% al 4%) y ello fue lo que estimuló el auge del consumo y de la burbuja inmobiliaria. Sin embargo, detrás de esta aparente perfección se escondían graves deficiencias de la economía española.

Como señala Royo (2009), los fundamentos de este crecimiento económico eran muy frágiles ya que España tenía un muy bajo crecimiento de la productividad (sólo aportó 0,5 puntos porcentuales al PIB potencial entre 1998 y 2006) y se había menoscabado su competitividad internacional. Nuestra productividad era tan baja que solo había crecido una media del 0,3% en los últimos diez años, un punto entero por debajo de la media de la UE, situándonos solo por delante de Grecia e Italia. Además, nuestras actividades económicas más productivas, como la energía, la industria y los servicios financieros solo constituían un 11% del crecimiento del PIB.

Adicionalmente, el crecimiento se había basado en gran medida en sectores económicos de baja intensidad, como el sector servicios o la construcción, los cuales no tenían exposición internacional. Además, estos sectores poco productivos representaban el 75% de todos los puestos de trabajo creados en España en el 2006. Al mismo tiempo, la tasa de empleo temporal alcanzaba el 33.3%, con el impacto que esto tiene en la productividad, y la inflación seguía siendo un problema recurrente que menoscababa la competitividad de los productos españoles fuera de nuestras fronteras (Laborda, 2007).

Otra causa de la crisis que se escondía tras la buena situación era el endeudamiento de las familias, que alcanzó el récord del 115% de la renta disponible en 2006 mientras que la construcción y la vivienda representaban el 18,5% del PIB normal (el doble de la media de la Eurozona). Los precios de las casas se habían incrementado en un 150% desde 1998 y el precio medio del metro cuadrado en España pasó de 700 euros en 1997 a 2.000 euros a finales de 2006, a pesar de que el número de viviendas disponibles se había duplicado. La burbuja inmobiliaria comenzaba a dar signos de saturación.

Volviendo a una de las principales causas de la crisis, la falta de competitividad española se manifestaba con holgura en las balanzas comerciales. El déficit por cuenta corriente llegó a más del 11% en 2008, convirtiendo a España en el segundo país con mayor déficit en términos absolutos (86.026 millones de euros), sólo superado por Estados Unidos. Las importaciones eran un 25% superiores a las exportaciones y las empresas españolas veían como su presencia y negocio internacional se desvanecía. Esto se debió a que el boom que experimentamos en el consumo aumentó considerablemente la demanda interna, lo que hizo que subieran las importaciones. En el otro lado de la balanza, la apreciación del euro iba en detrimento de las exportaciones, unido a una creciente e imparable aumento de la competencia entre países y a las crisis en las que se empezaban a sumir importantes economías de Europa. Adicionalmente, la tasa de ahorro se mostraba insuficiente para cubrir las inversiones.

El déficit por cuenta corriente hizo patentes los desequilibrios entre el ahorro y la inversión privada. Mientras que el sector público ya no estaba en déficit, el sector privado era altamente deficitario. Asimismo, el crecimiento de los mercados españoles en los últimos cinco años había sido de un 4,5% por un 7% de los mercados mundiales, algo en lo que España se veía perjudicada por el lento crecimiento de las economías europeas. Además, otro factor que perjudicó la balanza de España en esos años fue el poco desarrollo tecnológico de sus productos: los productos que las empresas españolas exportaban dependían de la mano de obra, lo que les hacía muy vulnerables a la competencia de costes. Las exportaciones tecnológicas de España solo representaban el 8% del total, menos de la mitad de la UE.

A la vez, los costes unitarios del trabajo, claves en la productividad, eran otra lastra para la economía española. Alemania (y otros países de la Eurozona) habían conseguido aplicar reformas en el lado de la oferta para reducir los costes laborales mediante la contención de los sueldos, la reducción de impuestos sobre las nóminas y el aumento de la productividad, convirtiéndose Alemania en 2007 en la economía más fuerte de Europa con unos costes laborales un 13% inferiores a la media europea. Por el contrario, España continuó indexando las subidas salariales a la inflación doméstica en vez de a los objetivos del BCE, y así se convirtió en el segundo mercado laboral más caro, con unos costes laborales un 16% por encima de la media europea (Collignon 2009).

Finalmente, Royo resalta que existía un importante consenso sobre que España necesitaba importantes reformas en educación, mejores inversiones en I+D, un cambio cultural a favor del emprendimiento y mayores facilidades para constituir empresas, cuatro factores clave no solo para haber salido evitado una crisis de las dimensiones de la que sufrimos, sino también para haber salido de ella antes y en mejores condiciones.

Tras el análisis de las causas de la crisis del 2008 y los problemas coyunturales que contribuyeron a ella, procedemos ahora a un análisis específico de las políticas económicas de los gobiernos de Zapatero y de Rajoy, analizándolas en base a tres indicadores: PIB, déficit y desempleo. Primero analizaremos las políticas del gobierno del PSOE y su incidencia en estos tres indicadores, y luego haremos lo mismo con el PP.

CAPÍTULO II. LA RESPUESTA A LA CRISIS DEL GOBIERNO DE JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO

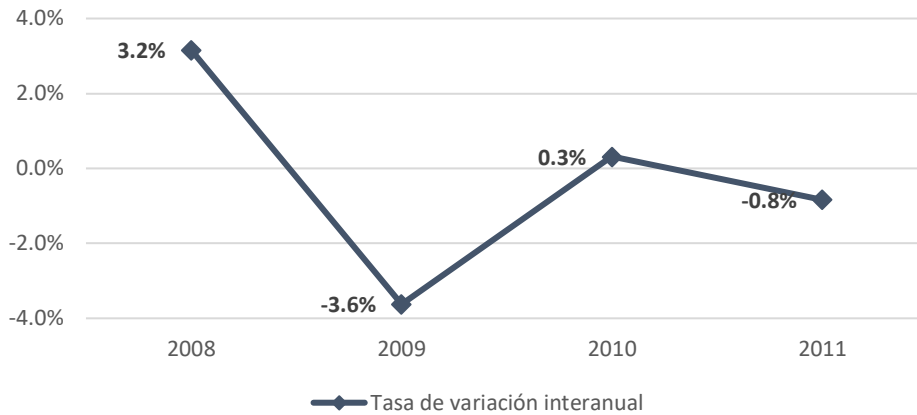
1. POLÍTICA DE ESTÍMULOS (2008-2010)

Como bien señala Alesina en su libro *Macroeconomics and Politics*, las implicaciones de los modelos económicos dependen en gran medida de los objetivos que persigan los responsables políticos. En general, persiguen dos objetivos: en primer lugar, los políticos buscan perpetuarse en el poder lo máximo posible, algo que los caracteriza a todos ellos con indiferencia del partido al que pertenezcan. En segundo lugar, lo más probable es que tengan preferencias definidas en política, por lo que tratarán de implementarlas y de beneficiar los intereses de unos colectivos u otros.

Cuando los primeros síntomas de crisis empezaron a aparecer en el verano de 2007, en el gobierno del PSOE presidido por José Luis Rodríguez Zapatero (en lo sucesivo, Zapatero), se juntaron los dos objetivos anteriores. Por un lado, ya estaban mirando a las próximas elecciones en nuestro país, previstas para la primavera del 2008 y en las que lógicamente buscaban repetir victoria. Por el otro, se mostró su preferencia hacia las políticas económicas de estímulos y ayudas públicas. Se aprobó el Plan de Estabilidad 2007-2010 en el que se preveía un crecimiento del 3,1% en 2008, del 3% en 2009 y del 3,2% en 2010. Con estas optimistas expectativas (que como veremos, no se cumplieron) el gobierno presupuestó los ingresos y los gastos, confiando en repetir otro año más superávit.

Gráfico 2: Variación interanual del PIB durante el gobierno de Zapatero

Variación interanual PIB durante el Gobierno de Zapatero



Fuente: Elaboración propia, en base a INE

Como se aprecia en el gráfico, lejos de cumplir con las expectativas fijadas, el PIB de nuestro país descendió más de 6 puntos porcentuales entre 2008 y 2009, para después recuperarse un poco en el 2010 y volver a caer en negativo en el 2011.

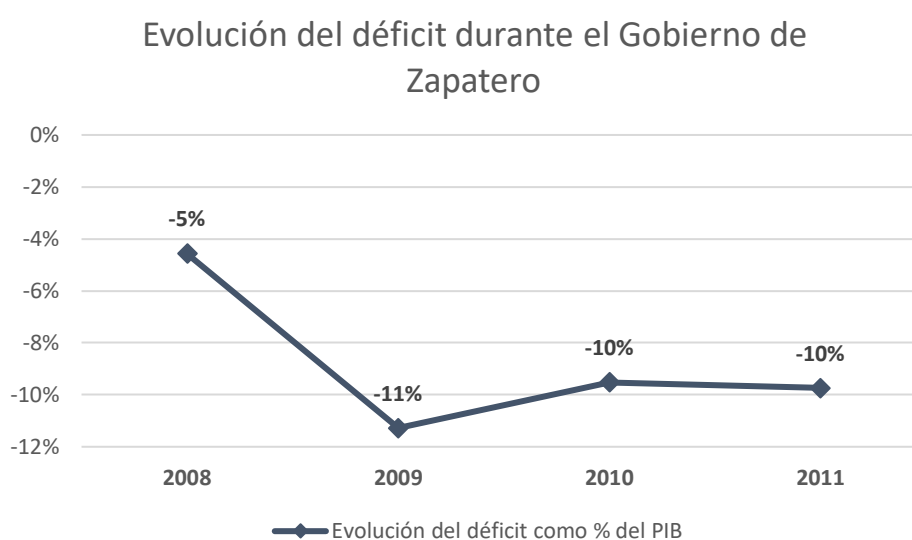
Tras la victoria en las elecciones generales de 2008, el gobierno de Zapatero puso en marcha una serie de medidas para responder a la ralentización de la economía. Se implementaron distintos paquetes de estímulos para sostener la demanda y complementar las decisiones políticas que se tomaban desde el BCE orientadas a reducir los tipos de interés. El Plan de Estímulo Económico fue valorado por el Gobierno en casi 18.000 millones de euros en dos años. Incluía una devolución de impuestos de 400 euros por contribuyente durante los años 2008 y 2009 (lo cual se calculó que costaría a la Hacienda Pública alrededor de 6.000 millones de euros) y el Fondo Estatal de Inversión Local, un fondo de 8.000 millones de euros dirigido a potenciar las inversiones de las autoridades locales.

Para marzo de 2009, en la rueda de prensa del Consejo de ministros del 27 de marzo del 2009, el gobierno alardeó de haber puesto en marcha más de 100 medidas destinadas a paliar los efectos de la crisis. De acuerdo a una estimación realizada por el BBVA en 2009, el estímulo fiscal discrecional que supusieron todas estas medidas de estímulos llevadas a cabo entre 2008 y 2009 ascendieron al 5% del PIB (50 millones de euros), y si quisiésemos añadir el estímulo de los estabilizadores automáticos entonces la cifra

ascendería al 11,8 por ciento del PIB, cifra (muy) superior a la media europea, situada en aquel entonces en el 4,8%. Entre las medidas puestas en marcha, cabe destacar una fuerte rebaja fiscal (disminución del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y del Impuesto de Sociedades (IS) y eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio) y un fuerte apoyo del gobierno a determinadas industrias, como puede ser a la industria de la automoción (con ayudas para la sustitución de vehículos antiguos), del turismo (para la modernización) y ayudas para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)

No obstante, a pesar de todos estos estímulos y ayudas, la crisis se iba intensificando en nuestro país. Los presupuestos del sector público se vieron recortados como consecuencia de dos factores: un mayor gasto (proveniente del adicional gasto discrecional y el necesario para cumplir con las promesas sociales, es decir, los estabilizadores automáticos) y una reducción de los ingresos (debido a los recortes fiscales y al desplome de la actividad económica). Cabe destacar que Reinhart y Roggof, (2009, *This time is different: Eight centuries of financial folly*) señalaban que estos factores ya habían anticipado antes otras crisis de deuda en el mundo. Además, los ratios de deuda pública y déficit también iban empeorando tanto por aumentos de estos como por caídas en el PIB, hasta que el pequeño superávit obtenido en el 2007 se transformó en un déficit del 5% en el 2008, llegando a un 11% de déficit en 2009, como apreciamos en el gráfico.

Gráfico 3: Evolución del déficit durante el gobierno de Zapatero



Fuente: Elaboración propia, en base a FMI – World Economic Outlook Database

Toda esta mala situación de la economía española empezó a levantar ampollas en el gobierno, con el ministro de Economía Pedro Solbes diciendo que no cabían nuevos planes de estímulos mientras el presidente Zapatero abogaba por más. El resultado de estas discrepancias fue una reforma en el gobierno, viéndose sustituido Pedro Solbes por la nueva ministra Elena Salgado, la cual era más partidaria de dar continuidad a las políticas económicas de estímulos. Así, en otoño de 2009 se aprobaron nuevos planes de estímulos, incluyendo el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL) y el Fondo de Economía Sostenible.

2. POLÍTICA DE AUSTERIDAD (2009-2011)

El cambio de políticas de estímulos a políticas de austeridad se debió sobre todo por el aviso de la Comisión Europea a España de que debía reducir su déficit público (muy por encima del límite del 3% sobre PIB fijado en el PEC) para 2012, aunque luego este plazo fue ampliado hasta noviembre de 2013. Los primeros pasos para corregir el excesivo déficit se incluyeron en el Pacto de Estabilidad 2009-2013 que el gobierno de Zapatero envió a Bruselas en abril de 2009 y que se materializaron en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2010. Aquí he de mencionar uno de los defectos a mejorar en la política económica actual, que es el excesivo tiempo que se tarda en tomar medidas: el plan para acabar con los estímulos y aumentar la austeridad fue aprobado en abril de 2009 y se empezó a implementar en enero de 2010.

Las políticas de austeridad que empezaron a implementarse llegado el año 2010 tenían como objetivo recortar 50.000 millones de euros el gasto público durante el periodo 2010-2013. La teoría económica de la austeridad sugería que estas medidas volverían a inspirar confianza en el mercado de que España iba a ser capaz de reducir su déficit público, controlar el crecimiento de la deuda y no desplazar el mercado de la inversión. Por tanto, convencer a los mercados de la credibilidad de las nuevas políticas en marcha y evitar un rescate soberano se convirtió en el principal objetivo del gobierno.

A continuación, detallamos las políticas de austeridad llevadas a cabo por el gobierno de Zapatero a partir del 2010 en cada uno de sus paquetes aprobados:

Medidas	Fiscales	Reducción del gasto público	Presupuestarias	Laborales	Pensiones	Reforma constitucional
Zapatero	<p>1.- Eliminación para la mayoría de los contribuyentes de la deducción fiscal de 400 euros (PGE 2010)</p> <p>2.-Subida del tipo general del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) del 16% al 18% (PGE 2010)</p> <p>3.-Subida del Impuesto sobre el Ahorro del 18% al 20% (PGE 2010)</p> <p>4.- Eliminación de la ayuda por bebés desde 2011 (Plan de Medidas Extraordinarias para reducir el gasto público (mayo 2010))</p> <p>5.- Incremento del Impuesto sobre el Tabaco (Borradores de los presupuestos regionales (diciembre 2010))</p> <p>6.- Impuesto sobre Sociedades: subida de los pagos fraccionados y reducción de las deducciones (Borradores de los presupuestos regionales (diciembre 2010))</p>	<p>1.- Reducción en el gasto público de 5.000 millones de euros (Plan de Austeridad 2010-2013)</p> <p>2.- Recortes adicionales en el gasto público de 5.250 millones de euros en 2010 y de 10.000 millones de euros en 2011 (Plan de Medidas Extraordinarias para reducir el gasto público (mayo 2010))</p> <p>3.- Reducción en la inversión de capital por parte del Estado</p> <p>4.- Reducción en el gasto de aprovisionamiento de medicamentos</p> <p>5.- Nuevas cifras de ahorro acordadas con las autoridades locales y regionales</p> <p>6.- Reducción del gasto farmacéutico (Borradores de los presupuestos regionales (diciembre 2010))</p> <p>7.- Recorte del gasto en un 3% sobre la cifra presupuestada para 2010</p>	<p>1.- Objetivo del déficit del sector público en el 3% en 2013 acordado con las comunidades autónomas (Sostenibilidad de las finanzas públicas marzo 2010)</p> <p>2.- Presupuestos regionales para el año 2010 revisados (Sostenibilidad de las finanzas públicas marzo 2010)</p> <p>3.- Ampliación de la supervisión de la Administración Central sobre las cuentas regionales (Sostenibilidad de las finanzas públicas marzo 2010)</p>	<p>1.- Congelación de los sueldos de los funcionarios (PGE 2010)</p> <p>2.- Congelación de la contratación de funcionarios (Plan de Austeridad 2010-2013)</p> <p>3.- Recortes en los sueldos de los funcionarios del 5% en 2010, y congelación de sueldos en 2011 (Plan de Medidas Extraordinarias para reducir el gasto público (mayo 2010))</p> <p>4.- Aumento de la edad de jubilación de los 65 a los 67 años (Borradores de los presupuestos regionales (diciembre 2010))</p>	<p>1.- Congelación de pensiones en 2011 (Plan de Medidas Extraordinarias para reducir el gasto público (mayo 2010))</p>	<p>Nueva estabilidad presupuestaria requerida para todas las Administraciones Públicas (2011)</p>

No obstante, si bien es cierto que las anteriores políticas de austeridad fueron implantadas en mayor o menos medida, durante la primera mitad de 2010 se siguieron poniendo en marcha nuevos paquetes de estímulos. Entre ellas cabe destacar el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL), de 5.000 millones de euros y anunciado en octubre de 2009, un Programa Nacional de Desarrollo Rural y un nuevo paquete de medidas que incluía un plan de infraestructuras (Plan Extraordinario de Infraestructuras) y un nuevo plan de estímulos económicos (Plan Español para el Estímulo de la Economía y del Empleo). Es interesante tener en cuenta que la ministra de Economía Elena Salgado, en abril de ese mismo año, pidió al FMI que las medidas de estímulo continuasen al menos hasta 2011, mostrando las ideas económicas de este gobierno.

El punto de inflexión que marcó que el gobierno de Zapatero comenzase a ver que no había otro camino que la austeridad fue en mayo de 2010, tras el rescate a Grecia que incluía estrictas condiciones en materia de política económica. Fue en mayo cuando comenzó a implementarse el Plan de Medidas Extraordinarias, cuyo objetivo era recortes por valor de 5.000 millones de euros en 2010 y de 10.000 millones de euros en 2011 (aquí es donde se incluyen las medidas citadas más arriba). Más tarde, Zapatero anunció que el presupuesto para 2011 sería muy austero y sin más medidas de estímulo y en diciembre se anunciaron nuevas propuestas orientadas al ahorro (aumento del Impuesto sobre el tabaco, recortes en subvenciones a energías renovables, etc.), todo ello como parte de su estrategia de aumentar la credibilidad del mercado en su gobierno y en que España iba a cumplir con sus objetivos de déficit y deuda pública.

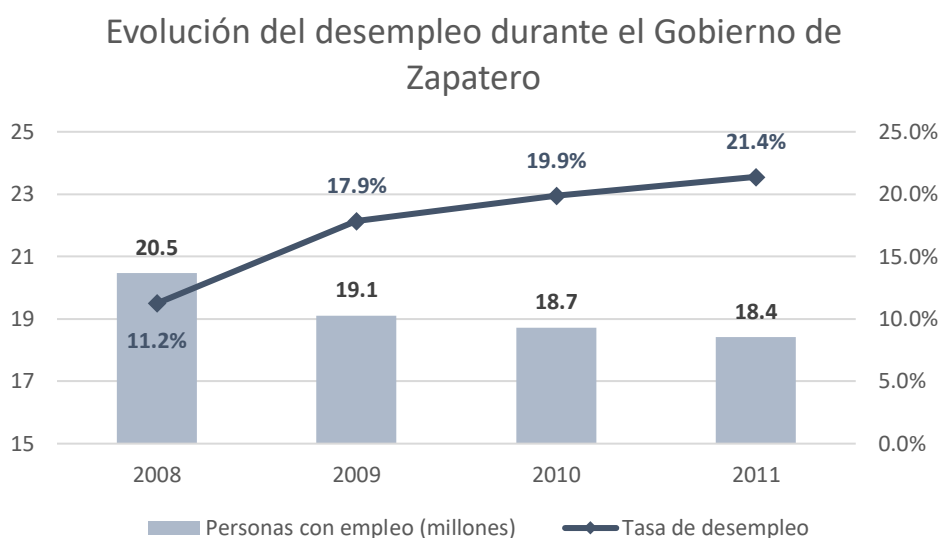
En el ámbito regional, las distintas comunidades autónomas de nuestro país también empezaron a optar por la austeridad. En los ingresos, la mayoría de las regiones subieron los impuestos que dependían de ellas y el componente regional del IRPF (a menudo al máximo permitido). En cuanto a los gastos, también hubo fuertes recortes, sobre todo en inversión pública (infraestructuras) y comenzaron a venderse empresas públicas que habían ido acumulándose en los niveles inferiores de la administración.

El año 2011 siguió marcado por estos intentos del gobierno de Zapatero de convencer a las instituciones y a los mercados externos de que España era un socio económicamente fiable que iba a cumplir con sus obligaciones. Se siguieron pactando y sacando adelante nuevas medidas, hasta que la culminación de este compromiso llegó con la Reforma

Constitucional de septiembre de 2011, por la cual se modificó la redacción del artículo 135 de nuestra Carta Magna y se incluyó el concepto de estabilidad presupuestaria, a la vez que se obligaba a todas las administraciones públicas (central, autonómicas y locales) a que el pago de deuda pública fuese la primera partida de gastos a pagar, gozando de “*prioridad absoluta*”.

A lo largo de estos meses focalizados en aumentar confianza externa, la confianza de la sociedad española en el gobierno fue deteriorándose, incluida la de los sindicatos, que habían sido un fuerte apoyo durante los dos gobiernos de Zapatero. Además, se sucedieron distintas huelgas en todos los rincones de España en protesta a la situación económica y laboral que se vivía. Como vemos en el gráfico 4, durante el gobierno de Zapatero la tasa de desempleo no paró de ascender, pasando de un 11,2% en 2008 a un 21,4% en 2011, prácticamente el doble.

Gráfico 4: Evolución del desempleo durante el gobierno de Zapatero



Fuente: Elaboración propia, en base a FMI – World Economic Outlook Database

Las últimas medidas económicas puestas en marcha por Zapatero no surtieron los efectos deseados. En el corto plazo, los recortes de gasto público y el aumento de los impuestos estaban aumentando la disminución del consumo y la inversión del sector privado, debido a que las empresas y los trabajadores se centraban en hacer frente a sus deudas. Finalmente, Zapatero convocó elecciones anticipadas en noviembre de 2011, en la que

Rajoy llegó al poder con una mayoría absoluta incuestionable y con una misión: sacar a España de la crisis.

CAPÍTULO III. LA RESPUESTA A LA CRISIS DEL GOBIERNO DE MARIANO RAJOY

1. REFORMAS ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS

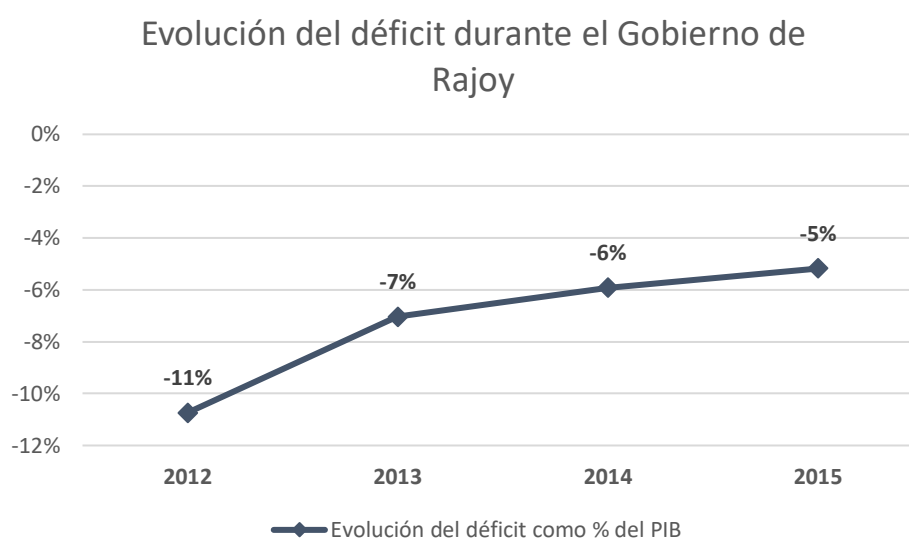
España había confiado en Mariano Rajoy y en el PP para salir de la crisis y darle la vuelta a la mala situación en la que se encontraba el país. Cuando Rajoy fue proclamado presidente de gobierno, se encontró con una economía en contracción, un desempleo en aumento (más del 22% en el cuarto trimestre de 2011) y unos precios de la vivienda en caída libre (un 25% desde su máximo). La salud del sector público era muy delicada, con un gran déficit en el sector público (más del 9% del PIB), una ya alta deuda que seguía aumentando (alrededor del 70% del PIB), los reembolsos de los intereses de la deuda (26.000 millones de euros en 2011) minando el gasto público discrecional y graves desequilibrios regionales que no hacían sino complicar aún más la labor. Además, en el plano internacional los mercados estaban prácticamente cerrados para España, lo que situaba también al sector bancario al borde de la bancarrota.

Coincidiendo con lo argumentado por Baldwin y Giavazzi en cuanto a las causas de la crisis de la Eurozona, España tenía un grave problema de “*doom loop*” por una excesivamente estrecha relación entre los bancos y la deuda soberana del país. Como explicábamos en dicho capítulo, es una situación muy peligrosa ya que el Estado es el responsable último de los bancos y éstos se vuelven muy vulnerables a los movimientos de los mercados de deuda pública, al tener en sus balances una gran cantidad de la misma. El hecho de que los mercados no confiaban en que España pudiese salir de la crisis sin un rescate se aprecia en el alto rendimiento de la deuda soberana española y en los diferenciales con respecto a la deuda alemana (433 puntos básicos en noviembre de 2011; Eurostat)

Que la política económica en España durante los próximos años iba a ser de austeridad ya lo dejó claro Rajoy en su discurso de investidura. En él, fijó sus prioridades en reducir el déficit, reestructurar las cajas de ahorros, reformar el mercado laboral y aplicar cambios en el sistema de pensiones (Rajoy 2011). Dejó claro que recuperar la bonanza económica y la salud de las arcas públicas pasaba por nuevas medidas de control del gasto pública y subidas de impuestos, junto con otras reformas estructurales. Esta preferencia por la

austeridad es fácilmente identificable con ideologías de derechas y conservadoras, confiando más en el libre movimiento del mercado y menos en la intervención pública (es decir, menos *keynesiano* que Zapatero). Rajoy confiaba en la reducción del déficit como elemento clave para la regeneración económica (rueda de prensa tras una reunión con el primer ministro irlandés en abril de 2013 que la mejor manera de crear empleo era reducir el déficit (Rajoy 2013))

Gráfico 5: Evolución del déficit durante el gobierno de Rajoy



Fuente: Elaboración propia, en base a FMI – World Economic Outlook Database

Viendo este gráfico, vemos como su principal objetivo de reducir el déficit se consiguió, basado en unas fuertes políticas de austeridad que luego detallaremos. Como vemos, se pasó de un 12% de déficit en 2012 a un 5% en 2015.

A finales de diciembre se publicó un primer paquete de medidas económicas. Entre ellas, se incluyeron subidas de impuestos (por ejemplo, tipos más altos para el IRPF), endurecimiento de las condiciones de los funcionarios (nueva congelación de los salarios y de la contratación), recortes públicos en diversos programas gubernamentales, la ampliación de los copagos de los medicamentos y nuevas garantías de la deuda bancaria. A finales de marzo de 2012, el Gobierno del PP consiguió aprobar sus primeros PGE, pero ante el aumento de la prima de riesgo, lo redujo un poco más con recortes adicionales, fundamentalmente provenientes del sector sanitario. Era tal la situación de

nuestro país que la mayor parte de instituciones y agentes económicos internacionales veían en el rescate la única solución.

A continuación, listamos las medidas implementadas por el PP entre los años 2011-2015 dirigidas a ajustar los presupuestos:

Medidas	Fiscales	Reducción del gasto público	Presupuestarias	Laborales	Pensiones	Reforma constitucional
Rajoy	<p><u>Paquete de diciembre de 2011</u> 1.- Subida del IRPF, aumentando el tipo máximo de 45% a 52% 2.- Retención desgravación fiscal sobre las hipotecas 3.- Incremento del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) <u>Paquetes de abril y julio de 2012</u> 4.- Eliminación de la desgravación por hipotecas nuevas 5.- Subida de impuestos especiales sobre el tabaco y nuevos impuestos medioambientales 6.- Subida del tipo general del IVA del 18% al 21% 7.- Cambio en el IVA de las casas: subida del 4% al 10% <u>Reforma fiscal de 2014 (introducida en 2015)</u> 8.- Tramos del IRPF se reducen a 5 y se reduce el tipo máximo 9.- Subida al límite de las exenciones fiscales en el IRPF 10.- Reducción en el IS, pasando del 30% al 25% en el 2016</p>	<p><u>Paquetes de abril y julio de 2012</u> 1.- Recortes en educación y sanidad 2.- Recortes adicionales en gasto público</p>	<p>1.- Ley de Estabilidad Presupuestaria (enero 2012) → Se empleó para incorporar bajo la figura de una ley los objetivos recientemente añadidos en la Constitución (la estabilidad presupuestaria): objetivos de llegar al 0% de déficit y al 60% de deuda pública sobre PIB para 2020</p>	<p>Reforma laboral (detallado más adelante)</p>	<p>Reforma del sistema de pensiones (detallado más adelante)</p>	<p>Materialización de la reforma con la Ley de Estabilidad Presupuestaria</p>

Los nuevos paquetes de austeridad del año 2012 se incluyen en las condiciones que se pusieron a España tras el rescate bancario que sufrió (del que hablaremos en el siguiente epígrafe). España tuvo que cumplir con uno de los principales requerimientos de la Eurozona desde hacía tiempo: aumentar el IVA, y lo hizo subiendo el tipo general del 18% al 21% y el tipo reducido del 8% al 10%. Además, diversos productos cambiaron su clasificación y pasaron a enmarcarse en un tipo superior, como las nuevas viviendas, que pasaron de estar sujetas del 4% al 10%, o el material educativo que pasó del tipo super reducido al tipo general.

2. REFORMAS ESTRUCTURALES

Aparte de las medidas económicas y presupuestarias dirigidas a reducir el déficit directamente, el gobierno del PP impulsó una serie de reformas estructurales, muchas de las cuales las había intentado sin demasiado éxito el gobierno anterior. Destacamos fundamentalmente tres.

Reestructuración del sector bancario

Los bancos se encontraban en una situación muy comprometida cuando llegó el PP al poder. Durante los últimos años, los bancos habían usado enormes cantidades de dinero barato y fácilmente disponible proveniente de los mercados internacionales, con el objetivo de expandir el crédito y financiar al sector privado, las empresas y la burbuja inmobiliaria. Cuando esta fuente de dinero que parecía inagotable se acabó, el mercado inmobiliario colapsó y con él los bancos.

Desde el año 2008, el gobierno de Zapatero había intentado fortalecer el sistema bancario español mediante una profunda reestructuración consistente en fusionar cajas de ahorro para formar grandes grupos bancarios (Zurita 2014). Pero el proceso no dio sus frutos y el PP tuvo que tomar medidas más agresivas, empezando por dos paquetes de medidas en febrero y marzo del 2012 (conocidas como Guindos I y Guindos II, por el entonces ministro de Economía Luis de Guindos) cuya intención era mejorar el sistema bancario y recuperar la confianza del mercado, algo que no fue posible tras la quiebra de uno de los principales bancos españoles en mayo, Bankia. Tras esto, España se vio obligada a aceptar un paquete de rescate europeo.

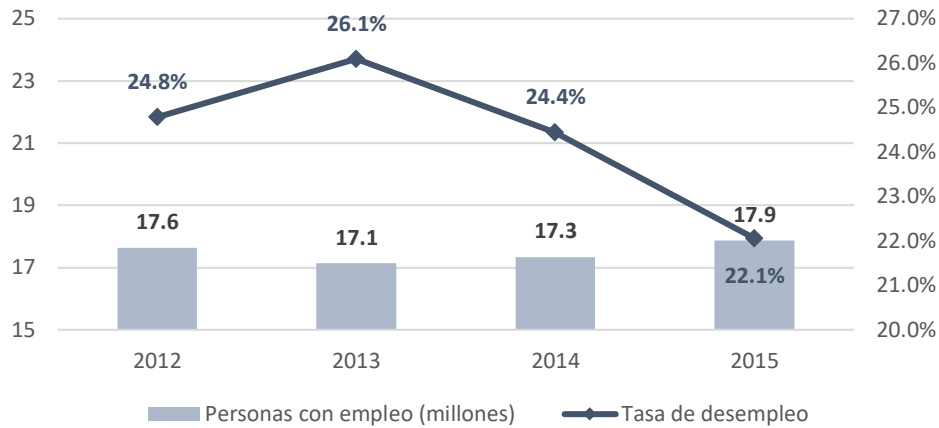
Con el rescate, España obtenía hasta 100.000 millones de euros (aunque solo se llegaron a usar 41.300 millones) para terminar el proceso de reestructuración bancaria. Como era de esperar, el rescate acarrea ciertas condiciones, las cuales no se centran solo en los bancos sino en toda la política monetaria. Es dentro de estas condiciones por el rescate donde se enmarcan los paquetes de austeridad de julio de 2012 que indicábamos *supra*.

Reforma del mercado laboral

La actualización del mercado laboral era otra de las asignaturas pendientes que necesitaba afrontar España. Desde el inicio de la crisis se introdujeron numerosas reformas orientadas a aumentar el empleo y mejorar el sistema laboral, como las Medidas Urgentes para la Reforma del mercado laboral en 2010 (Ley 35/2010) y la reforma del sistema de negociación colectiva en junio de 2011 (RD Ley 7/2011). Estas reformas supusieron ciertos avances importantes al mejorar la flexibilidad del mercado, pero como en el caso del sector bancario, no fueron suficientes. Con el PP y su reforma laboral de 2012 (Ley 3/2012), se consiguió liberalizar completamente el mercado y acabar con problemas tradicionales como la ineficaz negociación colectiva nacional, los caros y problemáticos procedimientos de despido y la enorme variedad de contratos de trabajo. El argumento esgrimido por el PP para esta reforma fue que a medida que se recuperara la economía, las empresas iban a estar más dispuestas a contratar gente si sabían que podrían prescindir de ellas más fácilmente en una crisis futura.

Gráfico 6: Evolución del desempleo durante el gobierno de Rajoy

Evolución del desempleo durante el Gobierno de Rajoy



Fuente: Elaboración propia, en base a FMI – World Economic Outlook Database

En este gráfico vemos como la reforma laboral llevada a cabo por el gobierno de Rajoy fue un auténtico acierto. Si bien siguió subiendo el desempleo hasta el 2013, en el medio plazo se vieron los frutos, creándose en torno a 800.000 nuevos puestos de trabajo en dos años y disminuyendo el desempleo en 8 puntos porcentuales.

Reforma del sistema de pensiones

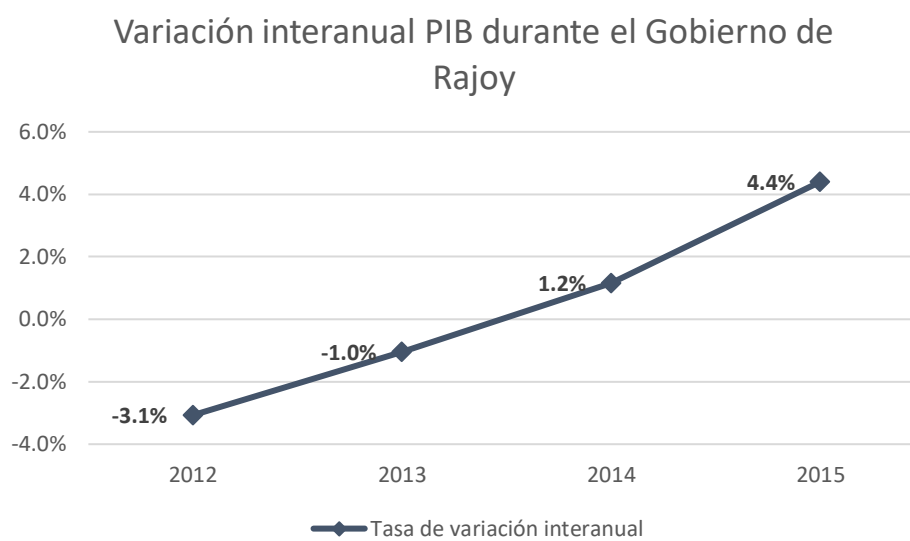
La tercera reforma estructural culminada por el PP fue la reforma del sistema de pensiones. Era realmente necesaria ya que España, con la población envejecida, las prejubilaciones y la manera en la que estaban calculadas las pensiones amenazaban la viabilidad a largo plazo del sistema económico español. Con la reforma del PSOE de 2008 (Ley 40/2007), se modificó el periodo mínimo de cotización para tener derecho a la pensión y se endurecieron las normas asociadas a la jubilación anticipada. Posteriormente, el PSOE aprobó la Ley 27/2011 para implementarse a partir del 2013 (aunque su aprobación parlamentaria definitiva no se dio hasta diciembre 2013 con el gobierno de Rajoy en la Ley 23/2013). Esta reforma preveía un periodo de transición hasta 2027 a lo largo del cual se elevaría la edad de jubilación de 65 a 67 años y se endurecerían las condiciones en lo relativo al periodo mínimo de cotización, los derechos para acceder al sistema de pensiones y para las pensiones anticipadas.

El problema de la viabilidad de las pensiones a largo plazo estaba (y está) íntimamente relacionado con el excesivo gasto público en el que incurrían las administraciones locales y autonómicas. El gobierno de Rajoy centró sus esfuerzos en reducir estos enormes gastos realizando un férreo control sobre estas administraciones. Aunque el PSOE ya había introducido el principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución, las administraciones regionales seguían incurriendo en altos niveles de déficit, por lo que el PP aprobó la Ley de Estabilidad Presupuestaria (Ley Orgánica 2/2012) para reforzar el control sobre estas administraciones y conseguir materializar el principio incluido en la Constitución. Esta Ley permitía al gobierno sancionar a las administraciones que no la cumplieren y, llegado el caso, intervenir en su proceso presupuestario. Además, con la creación del Comité de Política Fiscal y Financiera (CPFF) se monitorizaba de una manera más aguda todo el proceso presupuestario de las administraciones.

Por lo tanto, el PP acabó materializando la reforma del PSOE de las pensiones, que ya estaba fuertemente influenciada por organismos internacionales que presionaban a España, pero no es arriesgado pensar que el PSOE no hubiese sido capaz de cristalizar la reforma en medidas y leyes tan estrictas y precisas como el gobierno de Rajoy.

Concluyendo, podemos decir que el gobierno de Mariano Rajoy tuvo más determinación para acabar con la crisis, si bien es cierto que estaba fuertemente influenciado por los organismos internacionales. No obstante, como se aprecian en los tres gráficos analizados en este capítulo, Rajoy y sus ministros consiguieron reducir el déficit, reducir el desempleo y aumentar el PIB, que pasó de un -3,1% en 2012 a un 4,4% en 2015.

Gráfico 7: Variación interanual del PIB durante el gobierno de Zapatero



Fuente: Elaboración propia, en base a INE

CAPÍTULO IV. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

Tras el exhaustivo análisis llevado a cabo sobre los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy, procedemos ahora a enumerar, en base a la evidencia constatada, una serie de recomendaciones de política económica.

En primer lugar, a lo largo de todo el trabajo se ha puesto de manifiesto el craso error que fue por parte del gobierno socialista de Zapatero el no reconocer que España estaba en crisis por meros motivos políticos. Es necesario que los políticos aumenten su sentido de Estado y vuelvan a situar los intereses del ciudadano en el centro de su labor pública, por encima de sus propios intereses y éxitos políticos. Además, como señala Royo (2009), sería poco sincero afirmar que la crisis fue una sorpresa, ya que distintos observadores e instituciones nacionales e internacionales llevaban años advirtiendo de que España entraría en crisis más pronto que tarde, como efectivamente sucedió.

En segundo lugar, entendemos que las políticas económicas de estímulos se deben únicamente circunscribir a fases del ciclo económico de inicio de crisis o a pequeñas ralentizaciones de la economía. Un país con un déficit del 11% como era España en 2009 y una deuda pública en aumento no podía permitirse seguir “regalando” dinero y ahondando más en su situación de deuda. Recordemos que uno de los principales problemas con el que tuvo que lidiar primero Zapatero y después Rajoy fue con la falta de confianza de los mercados en la economía española. El haber optado antes por la austeridad hubiese moderado la caída en la confianza en España. Según cuenta el presidente Zapatero en sus memorias *El Dilema* (publicadas en noviembre de 2013), la canciller alemana Angela Merkel le escribió una carta confidencial en la que le advertía de que si quería seguir contando con el apoyo europeo debía mejorar la credibilidad fiscal en España a través de claras políticas de austeridad, de ahí su cambio en 2009 de los estímulos a la austeridad. En cuanto a Rajoy, tras la nacionalización de Bankia en mayo de 2012, la agencia Moody's rebajó la calificación de varios bancos españoles, disparándose la prima de riesgo de la deuda española. Justo después, España fue rebajada por agencias internacionales de calificación como Standard and Poor's, a sólo unos pocos niveles por encima de los “junk bonds” o bonos basura, lo que definitivamente cerró el acceso de España a los mercados financieros internacionales. Como hemos contado,

finalmente España obtuvo un rescate bancario que condicionó las políticas económicas de Rajoy, que fueron supervisadas y controladas por la Troika (Kickert e Ysa, 2014).

Estas evidencias muestran que, si muchas cosas se hubiesen hecho diferentes, la confianza de los mercados en España no hubiese descendido tan drásticamente y España hubiese tenido menos problemas para salir de la crisis. Además, desde un punto de vista estrictamente lógico, tiene sentido que los mercados financieros estén más dispuestos a prestar dinero a un país que está aplicando políticas de austeridad y no malgasta su dinero, que a otro que aun estando en un mal estadio financiero continúa ampliando su deuda y dando estímulos y paquetes de ayudas.

No obstante, los claros perjudicados por las políticas de austeridad son los ciudadanos, especialmente las clases más vulnerables que son las que más sufren durante las crisis y encima ven como el Estado recorta sus prestaciones. En este sentido se pronuncia Salmon (2017) al concluir su evaluación sobre la respuesta a la crisis en España. Salmon entiende que la flexibilización de la austeridad era una condición necesaria no solo para sostener el crecimiento en España y revitalizarlo en Europa, sino para volver a unir a la sociedad con el gobierno. Tras duros años de austeridad, es inevitable que se produzca un desencanto de la sociedad con el gobierno, por lo que es necesario que los gobiernos sepan gestionar este desencanto y no permita que los más vulnerables queden desamparados.

Otro problema del Estado español que ayudaría en el futuro a solucionar crisis es la configuración de nuestro estado como Estado de las Autonomías. Salmon también lo reconoce como un hecho fundamental que marcó y condicionó la aplicación de políticas económicas en nuestro país. La forma descentralizada de nuestro estado no solo agrava las dificultades y los distintos progresos económicos entre regiones, sino que además dificulta la puesta en marcha de políticas comunes al conjunto de la nación española. Un ejemplo fue los acuerdos a los que tuvo que llegar Rajoy para conseguir reducir gasto público en materia de educación y sanidad, que son competencia de las comunidades autónomas. También se apreciaron dificultades en la tarea de supervisión y control del gobierno central sobre los presupuestos regionales y locales para evitar que siguiesen incurriendo en déficit. Una forma de estado más centralizada permitiría avances más útiles y rápidos en la gestión de una crisis, al mismo tiempo que nos beneficiaríamos de

una enorme reducción en gasto público, ahorrándonos todos los españoles una muy amplia cantidad de funcionarios y órganos administrativos redundantes.

En cuanto a recomendaciones para el ciudadano, el votante deberá tener en cuenta el análisis y las conclusiones extraídas del presente trabajo. De cara a decidir qué es lo que más le conviene, deberá examinar con precisión su situación económica personal y sobre todo sus previsiones de gastos e ingresos en los próximos años. Convendrá, sea cual sea su situación, que el ahorro forme siempre parte de su estrategia económica para así tener una mayor cobertura en periodos de austeridad, y será lógico esperar que los gobiernos de derechas vayan a optar más por la austeridad que los de izquierdas, que preferirán los incentivos. Además, siempre será beneficioso atender a la situación económica de la Eurozona y ver qué medidas económicas se están llevando a cabo en otros países. En un país como el nuestro, tan dependiente del BCE y que ya ha sido presionado por organismos internacionales en otras ocasiones, entender los objetivos del BCE y ver en qué situación económica se encuentran los países de nuestro entorno dará al votante una idea fiel de lo que esperar de los futuros gobiernos españoles.

CONCLUSIONES

Las conclusiones del presente trabajo de investigación son las siguientes:

- Las medidas llevadas a cabo por el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero fueron tardías, erróneas e incompletas. No solo se tardaron en poner en marcha por repetir victoria electoral en 2008, sino que además se continuó aumentando el déficit y la deuda española cuando todos los organismos internacionales y mercados avisaban de la necesidad de austeridad. Posteriormente, las políticas de austeridad y reformas estructurales llevadas a cabo no sirvieron para sanear las finanzas públicas, lo que le hizo perder la confianza tanto del electorado como de los sindicatos y de su propio partido, y propiciando la victoria electoral del PP de Mariano Rajoy.
- El Partido Popular, si bien enormemente presionado e influenciado por presiones externas, consiguió mejorar la situación de la economía española. Su determinación a aplicar la austeridad, si bien fue muy duro para la sociedad española el tener que hacer frente a recortes y a subidas de impuestos, fue lo que necesitábamos y lo que demandaban de nosotros la Eurozona y los mercados financieros para recuperar su confianza en nuestra economía.
- Si bien este trabajo se ha centrado en analizar el papel de los gobiernos del PSOE y del PP, no podemos olvidar que hubo más responsables de la mala respuesta que se dio en nuestro país a la crisis. Como señala el ministro Solbes en su libro *Recuerdos* (2013), la crisis bancaria en nuestro país también fue provocada por una mala evaluación de los bancos por parte del FMI en 2008, la reticencia de los bancos a dar a conocer su situación real y la mala supervisión del Banco de España, que ni fue consciente de la gravedad de los problemas ni actuó con la decisión que el momento requería.
- Mientras que en otros países se volvió a la senda de la riqueza y el crecimiento en el año 2010, a pesar de la posterior contracción del 2012, en España la crisis duró ininterrumpidamente del 2008 al 2013, lo que muestra la importancia de acertar en las políticas económicas. Aunque se volvió al crecimiento e 2015 y en 2016, el

precio que se tuvo que pagar fue demasiado alto (Salmon 2017), en términos económicos y sociales (enorme desempleo, paro juvenil, desahucios, etc.).

BIBLIOGRAFÍA

Obras doctrinales

- Alesina, A. (1988). Macroeconomics and politics. En Fischer, S. (ed.), *NBER Macroeconomics Annual 1988* (p. 13-62), Volume 3, MIT Press.
- Alesina, Alberto, and Silvia Ardagna (1998). Tales of Fiscal Adjustments. *Economic Policy*, n. 27, October 1998.
- Alesina, A., Barbiero, O., Favero, C., Giavazzi, F. & Paradisi, M. (2015). Austerity in 2009-2013. *Economic Policy*, vol. 30, no. 83.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1995). Fiscal expansions and adjustments in OECD economies. *Economic Policy*, vol. 21, no. 21.
- Aslund, A. (2013). Why austerity works and stimulus doesn't. Op-ed in *Bloomberg*, 7 January.
- Baldwin, R. & Giavazzi, F. (2015). The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions. *VoxEU.org*, September.
- BBVA (2009). Observatorio económico, 6, Agosto.
- Blyth, M. (2013). Austerity: The History of a Dangerous Idea. *Oxford University Press*, Oxford.
- Blyth, M. (2013). The austerity delusion. *Foreign Affairs*, May/June, vol. 92, no. 3.
- De la Dehesa, D. (2011). Spain and the Euro Area Sovereign Debt Crisis. Prepared for *Resolving the European Debt Crisis*, a conference hosted by the Peterson Institute for International Economics and Bruegel, Chantilly, France, September 13-14, 2011.
- Fernández-Villaverde, J. & Ohanian, L. (2010). The Spanish Crisis from a Global Perspective. *Fundación de Estudios de Economía Aplicada*, Cátedra Fedea- Caja Madrid, Febrero 2010.
- FMI (2008). Spain: 2008 Article IV Consultation - Concluding Statement of the Mission, 9 diciembre, Madrid.
- Gómez Bengoechea, G. (2022). Back to the Future: Lessons from the 2009-2012 austerity policies for the aftermath of the COVID crisis, *Occasional paper*, May 2022.
- Kickert, W. & Ysa, T. (2014) New development: How the Spanish government responded to the global economic, banking and fiscal crisis. *Public Money & Management*, 34:6, 453-457, DOI: 10.1080/09540962.2014.962375.
- Krugman, P. (2012). End the Depression Now. *W. W. Norton*, New York, NY.

Persson, T. & Tabellini G. (1999). Political economics and macroeconomic policy. En Taylor, J. & Woodford, M. (ed.), *Handbook of Macroeconomics* (p. 1397-1482), Volume 1 Part C, North-Holland.

Rajoy, M. (2011). Discurso de investidura, 19 diciembre, Congreso de los Diputados, Madrid.

Rajoy, M. (2013) ‘Statement reported by the newspaper Cinco Dias in a press conference after a Council of Ministers meeting in Ireland’, *Cinco Dias* 29 abril.

Reinhart, C. & Rogoff, K. (2009). This time is different: eight centuries of financial folly. *Princeton University Press*, September.

Royo, S. (2009). After the Fiesta: The Spanish Economy Meets the Global Financial Crisis. *South European Society and Politics*, 14:1, 19-34, DOI: 10.1080/13608740902995828.

Royo, S. (2013). Lessons from the Economic Crisis in Spain. *Palgrave Macmillan*, New York.

Salmon, K. (2017). A Decade of Lost Growth: Economic Policy in Spain through the Great Recession. *South European Society and Politics*, DOI: 10.1080/13608746.2017.1301065.

Trichet, J. (2010). Stimulate no more – it is now time for all to tighten. *Financial Times*, 22 July.

Wolf, M. (2014). The Shifts and the Shocks: What we’ve Learned - and have still to Learn - from the Financial Crisis. *Penguin Press*, New York.

Ysa, T., Giné, M., Esteve, M. and Sierra, V. (2012). Public corporate governance of state-owned enterprises: evidence from the Spanish banking industry. *Public Money & Management*, 32, 4, pp. 265–272.

Zainal, Z. (2007). Case study as a research method. *Jurnal Kemanusiaan*, bil.9, Jun 2007.

Zurita, J. (2014). La reforma del sector bancario español hasta la recuperación de los flujos de crédito. *Documentos de Trabajo*, no. 14/12, 26 May, Bank of Spain, Madrid.

Recursos de Internet

Condom-Vila, P. (2017). ¿Estímulos o austeridad? Obtenido de [¿Estímulos o austeridad? — Technology & Entrepreneurship \(perecondom.com\)](#)

Equipo Altair Finance AM (2020). ¿Qué son las políticas monetarias y fiscales? Obtenido de [¿Qué son las políticas monetarias y fiscales? | Altair Finance Asset Management](#)

Bases de datos

Fondo Monetario Internacional – World Economic Outlook Database

Banco Mundial – World Development Indicators

Eurostat

Instituto Nacional de Estadística

Expansión – Datos Macro